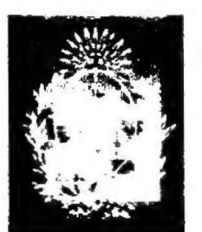


SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
QUINTO PERIODO

CARPETA Nº 1292 DE 1993

COMISION
ESPECIAL

DISTRIBUIDO Nº 3097 DE 1994

SETIEMBRE DE 1994

COPIA DEL ORIGINAL
SIN CORREGIR

PARTIDOS POLITICOS

Normas para su organización y actividad

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 1° DE SETIEMBRE DE 1994

25×

- I -

A S I S T E N C I A

Preside	:	**Señor Senador Walter Santoro**
Miembros	:	**Señores Senadores Danilo Astori, Juan Carlos Blanco, José Korzeniak y Américo Ricaldoni**
Secretario	:	**Señor Walter Alex Cofone**
Ayudante de Comisión	:	**Señor Lorenzo A. Saavedra**

mar

25X

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 50 minutos)

__________Creemos que a pesar de contener numerosas disposiciones, este proyecto que estamos considerando realmente no llega a constituirse en una verdadera Ley de Partidos Políticos. Además, tiene la particularidad de que muchas de sus normas son propias de las leyes electorales, por lo que cuando hace referencia a la regulación misma de la vida de los partidos, tiene omisiones. En cambio, podemos observar que en materia electoral el proyecto incorpora disposiciones que no son propias de una Ley de Partidos.

Entonces, en forma genérica señalamos que con estas disposiciones, o sin ellas, nuestros partidos van a funcionar igual y no vemos que este proyecto posea ningún elemento de carácter definitivo que realmente implique un avance en materia de legislación de Partidos Políticos.

En definitiva, dada la redacción del proyecto, no consideramos que su conjunto de disposiciones logre suplir algunos de los elementos que faltan en nuestra legislación. A su vez, no creemos que esta sea una legislación adecuada para regular la vida de los Partidos Políticos.

Pensamos que el proyecto merece las observaciones generales que hemos señalado pero, además, creemos que admite como elemento constitutivo de los Partidos lo relativo a la afiliación. Esto coloca a este conjunto de normas en una posición que ha sido muy

discutida --y que realmente ha surgido siempre, a lo largo del desarrollo histórico de la vida de todos los partidos--, en cuanto a si es conveniente o no que los partidos sean cerrados, es decir, que se manejen con afiliaciones, o abiertos, habilitándose el ingreso y egreso de los votantes al mismo. Somos partidarios de que los partidos sean abiertos.

En lo que hace a la realización de las elecciones internas, creemos que al habilitar su realización en fechas distintas a las de las elecciones nacionales, este proyecto está adoptando una posición que no consideramos adecuada. Somos partidarios de que las elecciones internas de los partidos se realicen en el mismo momento que las elecciones nacionales. A nuestro juicio, esto es lo más adecuado porque de ese modo se logra que los partidos funcionen en forma coherente y que se realice el máximo de los esfuerzos; así, lo único necesario, es dar publicidad en la elección interna en lo que respecta a la candidatura, la presentación de hojas electorales, listas de candidatos, etcétera.

Otras de las observaciones que nos merece esta iniciativa tiene que ver con el hecho de que se trata de una Ley de Partidos que no establece la forma en que se procede a la elección de los órganos. Este proyecto simplemente consta de normas de carácter general y deja a cargo de las Cartas Orgánicas de cada uno de los partidos el establecimiento del modo de elección de los órganos, dando simplemente algunas directivas de carácter general.

A nuestro juicio, una Ley de Partidos Políticos debe regular en forma fundamental, precisa y ordenada no solamente la constitución de los órganos partidarios --deliberantes y ejecutivos--, sino también

su funcionamiento y su modo de elección, sin perjuicio de señalar que en el partido debe haber ejercicio democrático, publicidad, y todos los elementos que, efectivamete, democratizan a los partidos. Sin embargo, este proyecto no procede de ese modo.

A su vez, en nuestra opinión, no es adecuado que se procure lograr la unificación de las fórmulas a la Presidencia y Vicepresidencia de las Intendencias a través de este proyecto de ley, es decir, en el mismo momento en que se pretende lograr la unificación y coherencia de los Partidos Políticos.

25X

Estamos profundamente convencidos, no de ahora, sino de mucho tiempo atrás, que es conveniente que exista más de una candidatura en cada uno de los partidos. Entendemos que esto permite --a pesar de que en primera instancia pudiera parecer que no-- mantener su cohesión. Naturalmente que las distintas tendencias que en los partidos se generen, pueden tener diferencias de apreciaciones o de matiz; pero en los elementos esenciales que hacen a su tradición, su historia, su regulación ideológica y su plataforma de principios, generalmente están de acuerdo. Repito que muchas veces, simplemente, se plantean disparidades de opinión en lo que hace, por ejemplo, a las soluciones que habría que dar a determinados problemas que pueden plantearse en el país.

Esta es, pues, otra de las observaciones que hacemos al proyecto de ley.

Ya dijimos que este es un proyecto que en muchas de sus disposiciones incorpora norma de carácter electoral sin una regulación precisa. Es más, aquí no hay ningún capítulo que regule la materia. Personalmente, entendemos que estas normas de carácter electoral deben ser incluidas en las leyes electorales y no en una ley de partidos.

Por otra parte, queremos señalar que esta iniciativa tiene la particularidad de mostrar algunas ausencias. Sí hace mención al lema partidario; pero no habla del sublema. No obstante, en determinado momento se maneja el elemento sublema que, como dije, no lo define ni lo tiene en cuenta. Particularmente, cuando en el proyecto se hace

referencia a la administración del lema, también se menciona el sublema. Entendemos, pues, que se debería determinar lo que es sublema, tal como lo han hecho las leyes electorales de nuestro país hace muchos años.

Por último, consideramos que en materia de disciplina partidaria --que es un tema que tanto interesa y que ha generado situaciones difíciles-- , el proyecto carece de alcance. En consecuencia, creemos que esta materia debe ser regulada con mayor precisión, a los efectos de que la disciplina partidaria se ejercite hasta donde se pueda, por supuesto, de acuerdo con lo que establece el texto constitucional.

SEÑOR KORZENIAK.- Tal como anunciamos en otras oportunidades, el Frente Amplio comparte la idea de que es necesario que se dicte una ley de partidos. Sabido es que en la doctrina se ha discutido mucho hasta dónde los partidos deben autoregularse o hasta dónde el Estado, por medio de una ley, debe introducirse al menos en los aspectos básicos de la vida de los partidos. Ese tema tan discutido también fue analizado en el seno de la fuerza política que integramos, optándose finalmente por la posición, repito, de que era conveniente dictar una ley de partidos.

Como es notorio, en lo que hace a la historia del trabajo de este proyecto que se originó en la Cámara de Representantes, el Frente Amplio designó una Comisión que, en líneas generales, apoyó esta iniciativa, más allá de formular observaciones --algunas de detalle y otras más importantes-- en algunos aspectos. Esto lleva a decir que también nosotros estamos en condiciones de apoyar en general el proyecto, con varias modificaciones que vamos a plantear y a las que ya

25X

se hizo mención en la Cámara de Representantes.

También es notorio que en la Cámara de Representantes hubo una especie de acuerdo político implícito, en el sentido de reconocer que esta iniciativa tenía una cantidad de desprolijidades y que se aspiraba a que el Senado las corrigiera. Esto fue manifestado no en carácter de debate partidario, sino a título general en ese ámbito.

En estos días se me ha ocurrido una reflexión que quiero compartir con los restantes integrantes de la Comisión. Concretamente, me he preguntado en qué medida el reciente pronunciamiento popular, que rechazó categóricamente una reforma constitucional, no una ley de partidos que la gente ni siquiera conoce, y cuyo principal aspecto era una modificación electoral --cualquiera sean las verdades o mitos populares, el hecho es que lo principal que incluía la minirreforma era una modificación de tipo electoral--, no significa algo así como que la gente no está muy dispuesta a apoyar que a esta altura se hagan modificaciones que tienen que ver con cuestiones electorales.

25X

Es una reflexión que me formulo, "mutatis mutandi", similar a la que realicé cuando se plebiscitó la Ley de Empresas Públicas. Resulta obvio que allí solamente estaban en juego cinco artículos, pero también fue posible --de una manera laxa-- ver un cierto espíritu popular que, incluso, volvió a manifestarse en el plebiscito efectuado el domingo próximo pasado. Precisamente, uno de los temores que tenía la gente era la posible privatización del Banco de Previsión Social; pese a que no tenía nada que ver con el proyecto, estaba en juego en el pensamiento de la gente. Como los sociológos lo explican --fundamentalmente Max Weber--, los mitos, por definición, no son reales, pero están en la cabeza de la gente, y la psicología de ésta es un hecho real. Esa paradoja filosófica es verdadera.

Por lo tanto, y sin variar la posición oficial del Frente Amplio, pues éste estuvo de acuerdo con la aprobación en general del proyecto de ley de Partidos Políticos, formulo la siguiente reflexión: hay que poner sobre la mesa la posibilidad de que el público interprete que, en la medida que este texto tiene algunas normas sobre la materia electoral --aunque no la cambia en términos sustanciales porque, obviamente, si modificara la Carta Magna sería inconstitucional--, se trata de una especie de tanteo por el costado sobre lo que el pueblo dijo que no quería.

Deseo señalar que si se impulsara un pronunciamiento parlamentario al respecto, nosotros --y lo comentábamos hace unos momentos con el señor senador Astori-- votaríamos en general este proyecto de ley, con todas las reservas que posteriormente haríamos.

Reitero: me parecía inevitable plantear esa reflexión, en el

entendido de que, quizás, un razonamiento más afinado podría hacer ver la necesidad de que este tema sea informado popularmente con mucho detalle, para evitar una de las imputaciones que, con más o menos justicia, se le hizo a un proyecto de reforma constitucional. Precisamente, la gente manifestó que desconocía el mismo, pues su discusión había transcurrido en el ámbito de estas hermosas paredes del Palacio Legislativo.

Advierto que al hacer esta reflexión no estoy expresando ninguna propuesta política, pero pienso que es un elemento que la Comisión debería tener en cuenta en sus razonamientos.

SEÑOR RICALDONI.- En sesiones anteriores he puesto de manifiesto mi posición respecto a este proyecto de ley.

Reitero que comparto buena parte de las observaciones que se le hacen al mismo. A ese respecto, recuerdo algunas muy precisas que formularon los señores senadores Blanco y Santoro, así como también las que precisó el señor senador Korzeniak.

Sin embargo, sigo pensando que el país necesita una reformulación de toda la normativa legal vinculada con este tema. Me temo que recoger bien fundadas críticas que se le hacen al texto que estamos considerando signifique, lisa y llanamente, que termine esta Legislatura sin ninguna norma legal. Un indicador de las dificultades con las que nos encontramos --y mucho más importante que lo que se está señalando por parte de los que asistimos a esta Comisión--, y que demuestra sugestivamente las que podríamos enfrentar a este respecto en el Plenario --y advierto que lo digo con todo respeto--, es que importantes sectores políticos que integran el Senado no concurren a este ámbito. De ello, extraigo como deducción que el mayor

inconveniente lo habremos de encontrar, no tanto en ponernos de acuerdo entre los que asistimos permanentemente a la Comisión, sino cuando tratemos de lograr las mayorías necesarias en un Plenario, para lo que será necesario contar con el apoyo de sectores políticos que nó han formado parte de estas instancias. A ello debemos agregar las dificultades que existen para trabajar en el Parlamento, cuando restan menos de noventa días para las elecciones nacionales. Asimismo, debe tenerse en cuenta el escaso o nulo interés que tienen algunos sectores en esta materia, posición política que respeto aunque no la comparta. Quizá la dificultad más grande se plantearía en el Plenario cuando, en el supuesto caso de que existiera un acuerdo por vía de recíprocas transacciones en esta Comisión --con las que, sin duda, estoy dispuesto a colaborar--, hubiera que trasmitirlas convincentemente a los 26 miembros del Cuerpo --o a los 24 o 25, porque algunos compañeros han concurrido-- que no han asistido a estas sesiones.

En realidad, no quiero entrar en el análisis del proyecto de ley en el día de hoy, pues mi posición es no obstaculizar, bajo concepto alguno, un pronunciamiento de esta Comisión.

Además, creo --no lo tengo bien presente-- que tenemos un mandato que finaliza el 6 de setiembre, es decir, el día en que tendrá lugar la primera sesión ordinaria del Senado correspondiente a este mes. Por lo tanto, pienso que en el día de hoy --aunque sea en forma exploratoria e informal-- tendríamos que ver hasta dónde podemos avanzar en este tema en el ámbito de la Comisión, a efectos de ver qué le proponemos al Plenario el próximo martes 6 de setiembre. Si vale la pena seguir trabajando, hagámoslo; pero si por razones prácticas o de evidente desinterés de la mayoría de los integrantes del Cuerpo a este respecto,

se estima que no es conveniente hacerlo, deberíamos pronunciarnos en el sentido de que no están dadas las circunstancias para trabajar en este tema. Personalmente, deseo hacerlo; incluso, estoy dispuesto a analizar y a apoyar la mayor parte de las objeciones que se han hecho en este ámbito, si es que ello --al menos, modestamente-- significa que hay algún acuerdo básico en esta Comisión que está trabajando con un quórum mínimo. De todos modos, reitero que preferiría votar el proyecto de ley que ya ha sido aprobado por la Cámara de Representantes, con todos los defectos que tiene, para luego continuar trabajando con otro que lo mejore.

Más allá de que hay importantes temas políticos y de técnica jurídica que atañen a este proyecto de ley, tenemos que ver hasta dónde podemos llegar en la práctica. Por lo tanto, no hago ninguna propuesta concreta; sí considero que debemos ver en este ámbito cuál es nuestra actitud y si es posible que exista una decisión conjunta de la Comisión para hacer un planteo a este respecto en la próxima sesión ordinaria del Senado. La misma podría consistir en una breve prórroga de la labor de esta Comisión, si es que ello vale la pena; de lo contrario, deberíamos decir francamente --por las razones que hemos señalado o por otras-- que los que hemos asistido sistemáticamente a esta Comisión --y, con los debidos respetos, voy a utilizar palabras frecuentes del señor senador Astori-- hemos perdido el tiempo.

25×

SEÑOR BLANCO.- Señor Presidente: la deliberación que estamos llevando a cabo es un tanto particular, máxime teniendo en cuenta que se está tomando versión taquigráfica. Más que incursionar en el texto del proyecto de ley o en sus enfoques, prefiero compartir con el señor Presidente y los miembros de la Comisión algunas reflexiones generales, tal como lo han hecho algunos compañeros del Cuerpo.

Personalmente --aclaro que también es postura del sector político que represento--, no tengo discrepancias en cuanto a que exista una ley de partidos políticos; es más, pensamos que sería positivo que se cuente con una norma al respecto. Es bueno que los partidos políticos, al igual que todas las instituciones sociales, tengan un marco regulatorio para su funcionamiento. Por tanto, es evidente que debe haber una legislación en la materia.

Sin perjuicio de ello, creo que debemos estudiar este proyecto de ley concreto, que fue sancionado por la Cámara de Representantes, teniendo en cuenta el momento político y cronológico que estamos viviendo.

En ese sentido, quisiera señalar que el texto de este proyecto de ley --insisto que estoy efectuando una reflexión en voz alta más que adoptando una posición política en particular--, desde mi punto de vista, no merece ser rechazado totalmente. En él no encuentro

disposiciones que me causen repugnancia ni indignación. Incluso, podría acompañarlo. Sin embargo, tampoco me provoca un entusiasmo particular, ya que --tal como se ha expresado en Sala en la tarde de hoy y como he manifestado en otras sesiones-- no supone una reforma sustancial, puesto que no llega al fondo de algunos aspectos que considero medulares en una reestructuración de partidos como, por ejemplo, las medidas tendientes a asegurar la cohesión, la disciplina, el orden y la organización y, por tanto, una presentación seria ante la opinión pública.

De acuerdo con el sistema de votación que existe en el Senado, los legisladores debemos pronunciarnos a favor o en contra de determinado proyecto de ley, pero no podemos manifestar el grado de entusiasmo que nos causa. Por ello, en este intercambio de ideas que estoy realizando, debo confesar que este proyecto de ley no me provoca entusiasmo en virtud de esa carencia de definiciones en aspectos sustanciales, que es lo que hace a un verdadero cambio en la configuración, en la funcionalidad y en la presentación al pueblo de los partidos políticos.

Entonces --y paso al otro punto de mi razonamiento--, siendo esto así, no me siento inclinado a llevar adelante o a forzar la marcha para la aprobación de un texto en estas circunstancias. Al no ser un instrumento verdaderamente renovador y transformador, si lo sancionáramos sin más, estaríamos transmitiendo a la opinión pública el siguiente mensaje: "Señores conciudadanos, hemos aprobado la ley de partidos políticos", con toda la importancia y trascendencia que tiene este rótulo, pero luego, cuando se profundice en esa denominación, los ciudadanos observarán que no hubo un verdadero cambio en el panorama

25×

actual de los partidos políticos, respecto de los cuales, precisamente, la gente desea cambios.

En este momento, a menos de noventa días del acto electoral --tal como lo recordaba el señor senador Ricaldoni-- si le decimos a la opinión pública que hemos aprobado la ley de partidos políticos, pero que todo va a quedar igual, estaremos agregando un factor de frustración y de desencanto. Esto me conduce a ver con cierta renuencia la posibilidad de llevar adelante este proyecto de ley. Pero si por el contrario, con gran audacia y decisión, en estos pocos días que quedan introdujéramos los cambios que hicieran efectiva esa reforma sustancial a fin de que tuviera una incidencia inmediata en los partidos --por mi parte lo aprobaría-- estaríamos incidiendo en un acto en el que ya está todo establecido.

Por lo tanto, si no se cambiara nada, se estaría generando una fuente de frustración, pero si se modificaran profundamente las cosas, estaríamos alterando las reglas de juego en un momento muy cercano a los próximos comicios.

A estas consideraciones generales de carácter político, añado algunas observaciones puntuales sobre ciertos artículos que tienen que ver con conceptos importantes como, por ejemplo, establecer que los legisladores son representantes de los partidos, lo cual es una afirmación doctrinaria de enorme trascendencia y un delito cuya tipificación no está claramente señalada. Si estuviéramos ante cualquier proyecto de ley habitual, en otro momento de la legislatura, lo modificaríamos sin vacilar y lo remitiríamos nuevamente a la Cámara de Representantes. Pero si hoy hiciéramos eso, en los hechos estaríamos

25X

diciendo que no va a haber una ley de partidos políticos.

Por último, en caso de que haya acuerdo, sugiero que el señor Presidente mantenga contactos con integrantes de la Comisión de otros sectores políticos que, por distintas circunstancias --incluso, por el tiempo político en el que estamos-- no han podido participar en estas deliberaciones. Pienso que, quizá, ellos puedan compartir algunas de nuestras reflexiones en cuanto a las dudas sobre la oportunidad del proyecto de ley. Probablemente, esos contactos informales puedan servir de base para un pronunciamiento que, en definitiva, va a informar al resto de los integrantes del Senado en la sesión del próximo martes.

Insisto en que sería conveniente que el señor Presidente efectuara esas consultas a fin de determinar qué decisión política se adopta sobre la suerte definitiva del proyecto de ley. No desearía generar en la opinión pública una expectativa que luego no fuera satisfecha por un texto de verdadera envergadura.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo con lo expuesto, el Presidente deberá hablar con los otros integrantes de la Comisión e informarles lo que se ha manifestado en Sala. Incluso, se les podrá alcanzar la versión taquigráfica de esta sesión. De estos contactos surgirá la postura que se informará al Senado el próximo martes.

SEÑOR RICALDONI.- Lo que ha expuesto el señor senador Blanco es bastante parecido a lo que he planteado. Incluso, advierto que es compartido por los demás miembros de la Comisión. Pienso que el próximo martes, antes del Senado, podríamos reunirnos para que el señor Presidente --si tiene la fortuna de encontrar a los otros integrantes de la Comisión-- nos diera un informe previo.

Considero, además, que el señor Presidente, en su carácter de tal, debería ser el encargado de transmitir al Plenario nuestras conclusiones que, según temo, serán muy parecidas a un responso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, se procederá tal como se ha indicado.

No habiendo más asuntos que tratar, se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 15 y 24 minutos)

25X